

CHAPITRE 1

DE L'INDISPENSABLE BESOIN DE MÉTHODE POUR CLARIFIER

Je conserve le souvenir, qui s'éloigne maintenant, de mes premiers étonnements de fonctionnaire débutant. Aucun enseignement ne m'avait préalablement alerté. Je m'étais retrouvé immergé sans préparation dans un univers aux règles étranges : on n'y signait jamais les papiers que l'on rédigeait, on rédigeait rarement ceux que l'on était autorisé à signer.

Il était difficile de savoir l'usage que l'on faisait de notre travail, personne ne nous disait jamais s'il avait été jugé de bonne qualité.

Le mien consistait à produire des études économiques sur les transports censées éclairer les choix politiques du domaine.

On nous fixait des objectifs de délais, dont nul par la suite ne paraissait se préoccuper particulièrement. Ils avaient donc peu de chances d'être respectés, pour ne pas dire aucune.

De façon aléatoire, imprévisible, une affaire, soudain, devenait urgente, il fallait alors rattraper le temps, cela se faisait dans d'acrobatiques conditions laissant peu de part aux préoccupations de qualité.

J'avais passé mon adolescence à traquer à l'excès les bonnes notes, je n'avais soudain plus droit à la moindre appréciation explicite. À défaut, mon supérieur direct me tutoyait car nous étions du même corps de fonctionnaires, ce qui paraissait socialement important à ses yeux. Il m'avouait ses difficultés à deviner la pensée intime du directeur, pourtant seul mandaté pour prendre les décisions attendues de tous, sur tout sujet.

La présence du cabinet du ministre était moins pesante que ce que je connus plus tard. Cela tenait peut-être à la matière confiée, qui avait peu de prise sur l'actualité et guère de liens avec les commandes gouvernementales du moment.

Je n'ai jamais franchi, au cours des trois ans où j'ai occupé ce premier poste, la porte capitonnée de cuir brun qui ouvrait sur le bureau du directeur. Il était pourtant le destinataire final de toutes mes productions. Je n'ai jamais entendu de sa bouche préciser ses attentes.

Comme nombre de mes collègues, j'ai fini par savoir, grâce à l'appréciation écrite portée sur mon travail et la note – enfin une note ! – reçue annuellement, que mon travail était apprécié.

Personne n'a pris pour autant le soin d'évoquer avec moi la suite de ma vie professionnelle, ce que l'on appelait mystérieusement la carrière. Je ne dois qu'au hasard d'avoir un jour été sollicité pour un autre emploi, sans rapport avec le premier occupé.

*

Pour maîtriser l'aptitude à comprendre l'environnement dans lequel s'exerce le service public afin de pouvoir ensuite agir avec pertinence, il faut préalablement lever un quiproquo.

La mission assignée au service public est une cause des plus nobles, que traduit d'ailleurs ce beau mot de service. Chaque citoyen doit pouvoir en bénéficier, en général gratuitement, autre façon de dire qu'il la paye à travers son forfait impôts.

Les fonctionnaires en charge de ce service sont souvent qualifiés de dévoués, épithète suggérant à la fois que leur rémunération n'est pas nécessairement à la hauteur du service rendu et qu'ils ne comptent pas leur temps.

Ils servent l'intérêt général, c'est l'expression consacrée, ce qui implique qu'ils ne privilégieront dans leur action aucun intérêt particulier, pas même le leur, surtout pas le leur. Cet intérêt général souvent invoqué mérite d'être préalablement défini. Paradoxalement, il n'en existe pas d'interprétation de portée universelle.

Est-ce l'intérêt de la majorité des électeurs, qui porte au pouvoir ceux qu'elle estime les plus aptes à défendre et satisfaire ses aspirations ? S'y ajoute-t-il l'intérêt des autres, laissés pour compte, fragilisés, sous-représentés ? Est-ce le simple contrebalancement des mouvements spontanés du marché lorsqu'ils engendrent inégalités et injustices ?

C'est tout cela sans doute, la prise en compte des intérêts de la population la plus large possible quand sont arrêtées les décisions publiques, une notion qui frise l'arbitraire, ce qui ne signifie pas qu'on peut lui faire dire et décider n'importe quoi, en oubliant qu'elle doit d'abord servir et consolider la démocratie.

Cependant, le service public est délivré par une organisation sociale composée d'êtres humains, avec les qualités et les défauts de l'espèce et quelques spécificités.

Ils ont, de la situation, une vision propre qui n'a pas de raison impérative de coïncider avec ce fameux intérêt général. Ils peuvent se faire de la réalité une idée fort différente de celle qu'en ont les bénéficiaires de leurs interventions.

Ils ont leurs calculs, leurs humeurs, leurs problèmes, leurs lacunes, leurs travers. Ils ont leurs passions, leurs faiblesses et ce que les économistes nomment leur « agenda personnel », c'est-à-dire des objectifs propres qui peuvent être en contradiction avec ceux qu'implique leur travail.

Cela n'empêche pas certains de révéler d'incroyables qualités d'intelligence et d'attention aux autres.

L'immense majorité d'entre eux tient à une éthique rigoureuse et la défend heureusement. Celle-ci est explicitement exigée par les textes qui régissent la gestion publique, rappelée et régulièrement vérifiée.

Il faut cependant, dit-on, de tout pour faire un monde, il y a naturellement de tout pour faire le monde de l'administration.

Un proche collaborateur me fit part, un jour, de son indignation à la découverte du fait que certains agents du ministère de l'Équipement avaient imaginé des dispositifs de détournement de fonds publics sophistiqués, en glissant, dans les bases de données informatiques, des identités d'agents fictifs pour se faire délivrer leurs salaires, bien réels.

Je répondis que nous gérons une population de plus de cent mille personnes, l'équivalent d'une ville française de taille respectable. Il y avait obligatoirement en son sein un petit nombre de voyous, quelques bandits de grand chemin, une poignée de héros, un ou deux génies et statistiquement toutes les chances du monde qu'y soient représentés la plupart des caractères qui font la société française.

Assumer cette contradiction potentielle entre les objectifs et les valeurs du service public, idéaux motivants, et leurs pendants chez les hommes et les femmes qui les servent, ce n'est pas devoir renoncer aux uns par la faute des autres, ni juger ni a fortiori condamner. Cela n'implique pas de devenir cynique ; c'est accepter simplement de travailler sur la réalité en se donnant une chance sérieuse d'en améliorer la production.

Nier que les hommes soient ainsi, du moins prétendre l'ignorer, revient à courir le risque sérieux d'échouer à les conduire là où il convient, pour qu'ils délivrent le service public qui conviendra.

*

QUATRE DÉMARCHES DE PENSÉE

Les agents du service public de toutes catégories, des agents de base aux cadres supérieurs, peuvent être guidés par trois démarches de pensée distinctes qui jalonnent les progrès possibles de leurs actions : l'approche magique, l'approche pragmatique et l'approche scientifique, que l'on peut encore nommer critique ou quatrième, de nature distincte, l'approche doctrinaire.

Il convient de faire à cette dernière un sort particulier.

Elle consiste à calquer des principes identiques et rigides sur des réalités très différentes, sans marge d'interprétation, en déroulant son implacable logique.

L'État, selon elle, incarne par définition l'intérêt général, qu'il traduit en lois et règlements. Le rôle de l'administration se limite à appliquer ces traductions juridiques, en veillant à l'égalité de traitement de tous les bénéficiaires du service public. Elle n'a pas à se préoccuper d'équité. Les principes sont respectés, ce n'est pas aux fonctionnaires de se poser des questions sur la réalité des résultats. En fin de compte, l'administration délivre une prestation technique, dont le contenu importe peu, dès lors qu'il est légal.

Je ne l'évoquerai pas plus avant, puisqu'elle se caractérise par son incapacité à progresser vers la lucidité et à construire régulièrement les indispensables améliorations du service public.

L'approche magique consiste à agir sans comprendre réellement le sens de son action. Elle fonctionne cahin-caha pour des actions répétitives sans innovation, mais dès qu'un changement est en jeu, ne serait-ce que le simple besoin d'adaptation particulière d'une règle générale, elle risque de se révéler désastreuse, dans son recours aveugle à la « méthode » des essais et erreurs.

Il en va ainsi de la démarche fréquemment rencontrée consistant, pour mettre en œuvre un changement, à en présenter a priori les modalités détaillées aux interlocuteurs concernés, sans aucun pronostic sur leurs réactions, et sans idée sur les adaptations qu'il faudra ensuite improviser en cas de réactions hostiles.

L'approche magique est à la fois mère et enfant de la bureaucratie, nous examinerons plus loin cette parenté. Elle s'avère plus répandue que ne le suggérerait l'examen du niveau de formation des fonctionnaires aujourd'hui, et n'épargne pas les cadres supérieurs de l'État. Pour l'empêcher de nuire, il faut savoir lui opposer des alternatives crédibles moins périlleuses. À défaut, d'essais en erreurs, l'approche magique transforme l'usager en victime.

L'approche pragmatique est bâtie sur le bon sens et l'expérience. Elle ne renonce pas à expliciter le sens de l'action et sait recourir à l'anticipation, dans les limites précisément autorisées par ce bon sens et cette expérience. Elle ira donc plus loin que la magie et générera moins d'échecs en situation familière.

Inspirée d'abord par la préoccupation de « s'adapter au terrain » elle sera souvent conduite à sacrifier l'excellence du résultat – en qualité, coûts et délais – aux corrections dont la nécessité sera apparue en cours de démarche.

L'approche pragmatique sied bien à ce qu'il est convenu d'appeler « l'obligation de moyens », expression couramment employée pour décrire une administration qui déploie au mieux les moyens dont elle dispose pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés, mais ne dispose pas de la capacité de garantir, ni même de prévoir par avance le résultat finalement constaté.

L'approche pragmatique prend en compte les travers les plus courants du fonctionnement de l'administration et parvient donc à en réduire les effets néfastes. Elle trouve ses limites lorsque l'action prescrite se déroule dans un environnement en pleine mutation, ou implique elle-même ces mutations, et quand il s'agit d'atteindre les objectifs affichés sous des contraintes impératives, de délais ou de coûts en particulier.

Elle n'est pas réellement compatible avec « l'obligation de résultats », qui qualifie aujourd'hui les ambitions de la nouvelle gestion publique française, incarnée notamment par la loi organique sur les lois de finances.

Ceci nous conduit à l'approche scientifique ou critique. Elle consiste à s'assurer d'abord de la claire et complète compréhension des objectifs assignés à l'action de service public, allant quand c'est requis jusqu'à en décrire par avance l'état d'achèvement recherché.

Quand s'engage ensuite l'action, les hypothèses retenues sur l'environnement, les méthodes choisies, les outils, le jeu des acteurs sont passés au crible de la critique. Alors que l'approche pragmatique répond immédiatement à la question « comment ? », l'approche critique choisit de passer au préalable par la réponse à la question « pourquoi ? ».

Le parti est ici pris d'affirmer que c'est vers cette dernière qu'il convient de tendre le plus possible pour exercer aujourd'hui avec succès le service public. Elle inspire l'écriture de cet ouvrage. Son ambition est de doter ses lecteurs de sa maîtrise.

Les outils, les méthodes, les techniques foisonnent dans les ouvrages consacrés à la gestion publique, dans les programmes de formation des écoles, dans les séminaires ouverts aux fonctionnaires. Il est difficile de les « remettre à leur place ». C'est pourquoi j'ai voulu avant tout chercher un fil conducteur à leur présentation, à des fins à la fois pédagogiques et opérationnelles, indissociables à mes yeux.

LE TISSAGE DU FIL CONDUCTEUR

De la simple délivrance automatique d'un titre à un citoyen, à la conception et à la mise en œuvre d'une réforme de première ampleur, modifiant en profondeur les conditions de vie de nos contemporains, impliquant de multiples intervenants et mettant en jeu des ressources fiscales considérables, le service public en France couvre un très large spectre de la vie économique et sociale de notre pays, et la part qu'y prend l'État reste prépondérante.

« Il doit impérativement changer et s'adapter » déclarent les uns, « il incarne une référence précieuse et menacée du génie français » rétorquent les autres. « Il devrait systématiquement s'inspirer des leçons de la gestion privée », recommandent ses docteurs, « il y perdrait son âme et ses valeurs » répliquent ses confesseurs.

On conviendra, dépassant les caricatures comme la complaisance intéressée, que le besoin d'évolution du service public est avéré, peut-être même de tous les services publics, pour garantir non seulement qu'ils restent de leur époque, qui change et accroît ses exigences, mais retrouvent leur capacité à anticiper celles, futures, qui déjà s'annoncent.

On rêverait là, pour conduire l'action, d'une théorie unique s'appliquant de l'infiniment stratégique à l'infiniment opérationnel comme les physiciens contemporains s'emploient avec quelque succès à rapprocher relativité généralisée et mécanique quantique.

L'ambition est ici bien plus modeste : tisser un fil conducteur, à la disposition des cadres de l'administration comme de ceux et celles qui ont fait le choix de le devenir, s'assurer de sa solidité, pour cela vérifier sa cohérence, choisir aussi judicieusement que possible ses fibres, découvertes chez les enseignants et chercheurs de la matière comme chez les praticiens parmi lesquels se compte l'auteur.

Ce fil va nous guider sur les chemins de l'action administrative pour la production des services publics. Il ne permettra pas, en revanche, de découvrir les réponses aux questions qui portent sur la définition « optimale » du champ du service public au regard de l'activité économique privée ou de l'action associative. Ces questions sont en effet d'une autre nature, comme le sont celles qui portent sur les « meilleures » options concernant la dévolution du service public entre les différentes collectivités publiques, l'État et les collectivités territoriales.

Il y faudra d'autres entreprises de tissage, qui ne pourront s'exonérer de quelque parti pris philosophique ou politique.

Tout en admettant que l'indépendance n'est pas absolue entre le champ sur lequel s'applique le service public et la façon dont il convient de le mettre en œuvre, nous ferons pour l'essentiel l'hypothèse simplificatrice de cette indépendance.

*

Produire un service public implique de comprendre l'environnement dans lequel se déroule l'action, de choisir une démarche adaptée au problème posé, de mobiliser diverses ressources en s'assurant qu'elles n'ont pas dépassé leur date de péremption et d'y appliquer des méthodes spécifiquement choisies qui nécessiteront à l'occasion l'emploi de certains outils.

Comprendre : la connaissance intime du milieu dans lequel le fonctionnaire va devoir agir nécessite la maîtrise des règles de base à respecter, pour l'essentiel juridiques et financières, mais elle ne sera suffisante, et encore, que pour des missions simples, répétitives, voire routinières.

Dans tous les autres cas, il sera utile, avant de pouvoir agir avec pertinence, d'en savoir bien plus, et cela sera même indispensable si les missions en jeu impliquent des changements significatifs.

Il faudra au fonctionnaire ainsi engagé non seulement compléter son arsenal de connaissance des règles (jurisprudences, dialogue social, organisation des services, organisation des contrôles...) mais l'élargir à la compréhension des valeurs, des cultures et même de l'histoire du service dans lequel il opère.

Il devra reconstituer le positionnement des différents acteurs auxquels il aura à faire pour atteindre son objectif. Ceux-ci se révéleront, au démarrage de son action, autant d'alliés ou d'ennemis potentiels.

Il lui faudra situer à leur juste place les changements en cours de l'environnement dans lequel il opère et il ne lui sera pas inutile de maîtriser quelques notions de situations comparables dans d'autres lieux, sans en exclure les pays étrangers.

Agir : après s'être assuré de la compréhension des objectifs de l'action prescrite, jusqu'à les formaliser si nécessaire, le responsable d'une mission de service public sera conduit à faire le choix d'une démarche structurante, ou, pour employer un mot « contemporain » forgé par les jeux vidéos et les prouesses informatiques, d'un « mode » qu'il lui est proposé de choisir dans une gamme de quatre modèles : le mode bureaucratique, le mode qualité, le mode projet, le mode pilotage du changement.

Comment choisir parmi ces modes ? En fonction de la nature et de la spécificité du problème posé, confrontées à l'environnement dans lequel l'action devra se dérouler.

Il n'existe aucune hiérarchie de valeur entre ces démarches, qui les classerait sur une échelle de « modernité ». C'est affaire de contexte et de circonstances. On ne saurait en particulier écarter par principe le mode bureaucratique, du seul fait de la connotation aujourd'hui péjorative de l'appellation. Il peut s'avérer dans certains cas et à certaines conditions le plus approprié. Nous verrons cependant que ses effets secondaires néfastes, ce que les économistes aiment appeler les externalités, méritent la mobilisation de quelques antidotes. Le plus puissant de ces antidotes est le « management par objectifs ». Nous décrirons et tenterons de placer aux bons endroits ces notions.

Il conviendra de s'intéresser ensuite aux ressources à mobiliser pour produire le service public. J'en ai identifié cinq fondamentales.

Je commence par celle qui a longtemps résumé à elle seule tout le service public : **le droit**. On verra qu'il n'est pas inutile de mettre à jour quelques idées sur son usage. Ensuite vient celle qui incarne en son temps tout le renouveau de la gestion publique : **la ressource humaine**. Puis arrive celle qui a enfin trouvé la place qui lui avait été jusque-là refusée : **la ressource financière**, devenue un authentique paramètre de l'action depuis la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances de 2001. Mais il faut aller plus loin et faire toute sa place à une quatrième ressource, qui vient tout bouleverser des références anciennes dans le sillage des nouvelles technologies : **l'information**. Est-ce tout ? Après avoir hésité, j'ai fait le choix, plus intuitif, d'en ajouter une cinquième, **le temps**.

L'alternative aurait consisté à laisser au temps le statut, généralement octroyé, d'ingrédient des méthodes et des enjeux de qualité. Je pense que ce choix est moins fécond, c'est pourquoi je l'ai écarté.

S'intéresser à ces ressources consiste à s'assurer qu'elles sont en état de servir, ou le cas échéant, les amener à cet état, et à choisir les moyens appropriés pour les mobiliser, c'est-à-dire les méthodes spécifiques à appliquer à leur usage.

À ces méthodes spécifiques, il conviendra d'adjoindre quelques méthodes transversales, et cette panoplie sera utilement complétée par la mobilisation de certains outils.

L'action pourra alors se déployer, à grande échelle ou de façon plus ciblée selon la commande, et aura quelque chance d'aboutir au succès, c'est-à-dire à l'atteinte des objectifs de départ, ou, ce qui peut parfois arriver, de ceux qui leur auront entre-temps été substitués.

Disons-en plus sur les méthodes applicables aux ressources.

Elles viennent assez naturellement prendre leur place à partir de cette distinction des ressources : actions préventives des risques pour le droit, management et gestion personnalisée pour les ressources humaines, nouvelle gestion budgétaire pour les ressources financières, usage des bases de données, gestion de la connaissance pour

l'information, maîtrise des délais, mesure des temps nécessaires, usage du temps dans les stratégies de changement, pour ne citer que certains thèmes.

Complétons par les méthodes transversales aux ressources : organisation du travail, contrôle de gestion, négociation, communication, contrôles (qui n'ont rien à voir avec le contrôle de gestion, qui n'est pas un contrôle mais une maîtrise) enfin, ce qui est sans doute encore très peu perçu, **maintenance des progrès**.

Les outils sont, quant à eux, relativement spécifiques : l'informatique, les indicateurs, les systèmes d'information, pour l'essentiel tout ce qui tourne autour des nombres, sans omettre l'un des plus utiles : la règle de trois.

Comprendre, agir, fort de ces maîtrises, le cadre supérieur de l'État va pouvoir s'engager dans le champ stratégique et **prévoir**.

L'action revêt là une dimension temporelle nouvelle, le moyen ou le plus long terme prennent le pas sur l'immédiat, des procédés complémentaires d'approche devront être mobilisés, nous pénétrons dans le champ des programmations pluriannuelles, de la prospective, de la gestion prévisionnelle, de l'évaluation des politiques publiques...

Les mêmes réflexes, portant sur l'examen de l'environnement des actions et de ses évolutions possibles, et les mêmes choix de démarches seront requis, en privilégiant cette fois la démarche de pilotage du changement.

Quel est finalement l'enjeu de ces maîtrises ? Il faut le considérer de deux points de vue dont l'ambition affichée est qu'ils se réconcilient.

D'une part l'accroissement permanent d'efficacité et d'efficience (1) d'une activité mobilisant un nombre très important de salariés, des moyens considérables et concernant, en fin de compte, la totalité des citoyens de notre pays.

Et, d'autre part, compte tenu de l'objet de cette activité, le service public, la consolidation et l'enrichissement de notre système démocratique.

(1) Efficacité : qualité du résultat atteint - Efficience : qualité rapportée aux moyens engagés.